

9. 土地供給體系

— 이 자료는 토지개발공사 조사부가 발행한 “토지연구지 제4호”에
게재된 내용으로 토지개발공사의 양해를 얻어 게재합니다.—

본 자료는 밀즈(Edwin S. Mills)교수가 세계은행으로부터 용역을 의뢰받아 작성한
보고서 중 우리나라의 토지공급체계에 관한 부분을 발췌한 것으로 공사 이송만 부사
장이 세계은행 선임경제연구원인 한나(Lawrence M. Hannah)씨의 양해를 얻어 번역
게재하게 된 것임.

필자인 밀즈교수는 미국 노스웨스턴 대학 켈로그(Kellogg)경영대학원 교수로서 부
동산 조사연구소 소장을 겸임하고 있으며 부동산 및 재정분야에서 세계적으로 널리
알려진 학자임. —(편집자 주)—

최근 수년동안 한국의 도시지역 주택가격
은 급격히 상승하였는데 이는 주로 지가의
급등에 기인한 것으로, 같은 기간동안 주택
건축 비용이 소비자 물가지수보다 더 낮게
나타나 이를 뒷받침해 주고 있다.

이러한 사실은 도시지역의 주택수요 증가
에 비해 주택을 지을 수 있는 택지의 공급이
상대적으로 부족하다는 것을 나타내 주는데,
여기서 우리는 한국의 도시토지 공급체계와

도시토지 가격의 폭등 원인을 엿볼 수 있다.

도시토지문제와 관련된 제반사항 중 여기
에서는 도시의 주택건설용지 확대 방안만을
검토해 보고자 한다. 우선 슬럼화된 기존 주
거지역을 재개발함으로써 도시의 주택 공급
량을 높일 수 있다. 오래되고 건축밀도가 낮
은 주거지역을 철거해서 건축밀도가 높은 새
로운 주거지역으로 종종 재개발하고 있는데
재개발은 신시가지 개발과는 다른 별도의 범

체계와 계획하에서 진행되고 있다. 서울시내의 주거지역 중 상당부분이 6·25사변 이후에 건축된 낡고 오래된 건물들이어서 재개발을 통한 주택공급의 확대는 각별한 의미를 가지고 있지만 대규모 재개발 사업은 아직 이루어지지 않고 있는 실정이다.

도시개발을 위한 토지의 공급은 전적으로 정부에 의해 통제되고 있는 만큼 도시개발을 위한 가용토지의 부족현상에 대한 책임소재 역시 정부에 있다고 하겠다.

1. 토지이용 형태

〈표 1〉에서 살펴본 토지이용의 형태상 두드러진 특징은 토지이용률의 불변성이다. 도시인구의 증가, 농촌인구의 정체, 산업생산과 고용의 폭발적 증가에도 불구하고 토지 이용률은 거의 변화가 없었다. 전체 토지에서 주거용 토지와 상업용 토지가 차지하는 비율이 1968년 1.1%에서 1988년엔 겨우 1.9%로 증가했을 뿐이며 같은 기간동안 농업용지는 23.6%에서 22.6%로 1% 감소했고 삼림지 역시 1% 정도 감소했다. 전체에서 가장 많은 증가를 보인 부문은 공공용지와 산업용지를 포함하고 있는 기타 부문으로 증가율은 1%인데, 이러한 정도의 소폭 변화는 데이터에서 나타날 수 있는 수치상의 오차보다도 더 작을 것으로 생각된다.

1988년 전체 도시토지는 1968년에 비해 2.5

〈표 1〉 토지이용 형태(1968~88)

년	구분	농토	삼림지	주거지	기타	전체
전 국토						
1968	면적(km)	23,188	66,192	1,091	8,007	98,478
	비율(%)	23.6	67.2	1.1	8.1	100
1973	면적(km)	22,413	65,746	1,270	9,329	98,758
	비율(%)	22.7	66.6	1.3	9.4	100
1981	면적(km)	22,053	66,078	1,733	9,152	99,016
	비율(%)	22.3	66.7	1.8	9.2	100
1985	면적(km)	21,850	65,875	1,804	9,614	99,143
	비율(%)	22.1	66.4	1.8	9.7	100
1988	면적(km)	22,406	65,721	1,879	9,213	99,237
	비율(%)	22.6	66.3	1.9	9.2	100
도시						
1968	면적(km)	1,050	1,552	395	493	3,490
	비율(%)	30.1	44.5	11.3	14.1	100
1973	면적(km)	1,089	1,936	470	611	4,106
	비율(%)	26.5	47.2	11.5	14.9	100
1981	면적(km)	1,490	3,005	580	995	6,070
	비율(%)	24.5	49.5	9.6	16.4	100
1983	면적(km)	1,770	3,443	669	1,220	7,102
	비율(%)	24.9	48.5	9.4	17.2	100
1988	면적(km)	2,115	4,225	774	1,626	8,740
	비율(%)	24.2	48.3	8.9	18.6	100

자료: Song(1979), 120-121

KNCH(1989), 108

내무부(1974, 1982, 1986, 1989)

주) 기타에는 공장부지, 학교부지, 도로 등의 공공용지 포함

배 증가했다. 도시내에서 농지가 차지하는 비율이 6% 정도로 여겨졌는데 1988년 기준으로 여전히 15%에 이르렀고 삼림지 또한 재조림 계획의 영향으로 4% 정도 확대되었으나 주거 및 상업용지가 차지하는 비율은

오히려 2.4% 정도 감소되었다. 이는 주거 및 상업용지가 지난 20년 동안 두배에도 채 못 미치는 증가를 했다는 것을 의미한다.

〈표 2〉는 한국과 일본의 토지이용현황을 나타내 주는데, 한국의 도시통계는 서울을 비롯한 전도시를 망라하고 있는 반면 일본의 도시통계는 3대 도시만을 대상으로 하고 있어 다소 차이가 있을 수 있다. 두 나라를 전체적으로 비교해 보면 한국은 전 국토의 1.9%만을 주거지로 이용하고 있는 반면 일본은 전 국토의 2.5%를 주거지로 이용하고 있다.

〈표 2〉 한국과 일본의 토지이용 (100km² (%))

	한 국			일 본		
	전국토	도시	서울	전국토	3대 도시권	지방권
농토	224.4 (22.6)	16.5 (22.7)	0.68 (11.2)	544 (14.4)	61 (15.5)	483 (14.3)
삼림지	656.5 (66.2)	35.1 (48.3)	1.69 (27.9)	2,557 (67.7)	206 (52.4)	2,351 (69.5)
강	29.3 (3.0)	4.3 (5.9)	0.63 (10.4)	132 (3.5)	15 (3.8)	117 (3.5)
도로	16.8 (1.7)	3.2 (4.4)	0.57 (9.4)	110 (2.9)	20 (5.1)	90 (2.7)
주거지	18.5 (1.9)	7.1 (9.8)	1.94 (32.1)	95 (2.5)	30 (7.6)	65 (1.9)
공장	1.9 (0.2)	1.3 (1.8)	0.05 (0.8)	16 (0.4)	6 (1.5)	10 (0.3)
기타	44.8 (4.5)	5.1 (7.0)	0.49 (8.1)	324 (8.6)	55 (14.0)	269 (7.9)
전체	992.2 (100.0)	72.6 (100.0)	6.05 (100.0)	3,778 (100.0)	393 (100.0)	3,385 (100.0)

자료: 건설부, 내무부, 일본 국토계획청

서울을 제외한 한국의 도시와 일본의 3대 도시를 비교하면 한국의 도시가 22% 포인트 더 많은 토지를 주거지로 활용하고 있는 것으로 나타나 있다.

2. 토지공급의 대응

한국에서는 정부기관이 도시토지개발에 대한 권한을 가지고 있다. 중앙정부와 지자체가 각각 개발계획을 수립하고 있어 계획에 따른 절차상의 차이는 있을 수 있지만 전체적 윤곽은 모든 계획이 공통적이다.

정부로부터 수입받은 기관은 사업지구내의 토지를 각각의 토지소유자로부터 매입하여 사업을 시행한다. 강제매수에 의해 토지를 취득하여 이 중 15%에서 45%를 도로, 공공용지, 학교 등의 공공시설 설치에 충당하고 나머지 토지를 영세민을 위한 임대주택용지와 단독주택용지, 공동주택용지로 조성하여 시가보다 저렴하게 공급하며, 상업용지 및 일반주택용지는 시가로 공급한다.

이러한 체제와 그동안의 주택공급 상황에 대해 어떠한 공과(功過)를 이야기할 수 있을까? 〈표 3〉은 1970년에서 1989년까지 한국내 모든 도시에 대한 가구수 대 주택비율 그리고 건축한 주택수를 나타내 준다. 1970년에서 1985년 사이에 두배 가량의 주택이 건축되었고 1985년에서 1988년 사이에 40% 정도 증가했는데, 1989년 통계를 보면 그 이전의

〈표 3〉

연 도	주 택 수		건축 (단위:천)
	가 구		
	한국	도시	
1970	78.2	58.2	115
1975	74.4	56.3	180
1980	71.2	59.2	212
1985	69.8	57.8	227
1986	69.7	58.5	288
1987	69.2	59.2	244
1988	70.4	60.2	317
1989			417

(10mos.)

어느 해보다도 더 많은 건축분인 50여만 세대를 건축했다.

근래에 와서 신축하는 주택수가 급격히 증가하고는 있지만 국민총생산에서 주택부문이 차지하는 비중은 1980년대 초반이 3.9%에서 5.5% 정도 그리고 1985년에서 1988년 사이에는 4.4%에서 6% 정도로 그다지 큰 변화는 없었다.

대량으로 주택이 건축되긴 했지만 전체 주택보급률 증가에는 별로 기여하지 못했다. 〈표 3〉을 보면 1988년보다 1980년까지의 주택보급률이 더 높은 것으로 나타나 있다. 대규모 건축사업의 여파로 1988년에 와서 약간의 증가세를 나타내긴 했지만 1980년대엔 전반적으로 주택보급률이 감소했으며, 약간의 증가세를 나타낸 1988년에도 도시지역에서는 거의 변동이 없었다.

근래에 와서 가구형태는 인구통계학적 추세에 따라 급격한 변화를 겪어왔다. 가구당 인구수도 1970년에서 1985년까지는 상당히 줄어들었지만 1985년 이후로는 거의 일정한 수준이다. 가구수/주택수의 통계에서도 근래의 팽창하는 주택인구를 숨기지 못하고 있다.

1989년 1월에서 10월까지의 주택건축허가 통계를 살펴보면 1989년에 건설된 주택면적과 1988년에 건설된 면적이 비슷한 비율로 증가했다는 것을 나타내 준다.

센서스 자료에서도 전체적으로 1인당 주거면적이 조금씩이나마 증가하는 추세에 있다고 밝혀주고 있는데 이 수치는 〈표 3〉의 주택수/가구수에 관한 통계보다 한층 더 의미가 있다. 〈표 3〉에서 단독주택수/가구수 통계를 살펴보면 한국에 있는 대다수의 단독주택은 방이나 부엌 등 주택공간의 일부를 다시 임대할 수 있도록 설계되어 있어 주거단위의 개념이 다소 모호하다. 결론적으로 그동안 한국의 적정 주택규모는 완만하긴 하지만 꾸준히 개선되어 왔다고 할 수 있는데 이에도 불구하고 소득에 비해 주택비용이 더 많이 상승하였다는 사실은 급증하는 주택수요에 비해 공급이 부족했다는 것을 지적해 준다.

3. 토지개발사업의 분석

한국토지개발공사가 제공한 자료 중에서

4개의 표본 개발사업지구를 선정하여 이를 토대로 도시 토지개발사업에 관한 내용을 분석하고자 한다. 표본의 크기는 자료를 정리 하면서 결정했고 표본사업 지구는 대도시나 대도시 인접지역 가운데서 합목적적 범위로 선정했다.

위에서 언급한 사항을 제외하고는 사업지구의 특수성을 고려치 않고 표본사업지구를 선정했는데 그 중 첫번째가 서울 개포사업지구이다. 서울시청 남쪽 12km 지점으로 그린벨트 바로 안쪽에 위치하고 있는데 1982년에 착공하여 1984년에 준공되었다. 두번째는 안양포일지구인데 서울시청 남쪽 22km지점에 소재하고 있고 그린벨트 바로 바깥쪽으로 1982년에서 1985년에 걸쳐 조성되었다. 세번째는 의정부 가능지구로 서울시청 북쪽 20km지점에 위치한 그린벨트 바깥쪽 지역이며 1983년에서 1985년에 걸쳐 조성되었고 네번째는 부산시에 인접한 안락지구인데 1982년에서 1984년 사이에 조성되었다.

이 중 가장 큰 사업지구는 개포지구로 1,700(千㎡)이고 다른 사업지구는 100(千㎡) 사이에서 1,100(千㎡) 사이이다. 이들 토지중 절반 이상이 주택용지로 개발되었고 4개 사업지구 중 3개 사업지구에서 단독주택용지보다 공동주택용지에 더 많은 비중을 두었으며 600세대에서 12,000세대분의 주택용지가 조성되었다. 학교, 도로, 공원 등의 공공시설 용지가 20%에서 50% 정도를 차지하고 있으

며, 두 개의 사업지구에는 상업용지가 없고 나머지 두 개의 사업지구에서는 10% 내지 15% 정도를 상업용지로 할당했다.

사업지구 내의 모든 토지가 매각된 것으로 나타나 있는데, 그중 일부는 다른 정부기관과 이주주택지로 각각 매각되었고 나머지 일부는 영구 임대주택 건설을 위해 정부기관에 그리고 일반주택건설을 위해 민간주택업자에 매각되었다. 민간주택업자에게는 시장가격으로 공급하며 이주주택 택지는 시장가격 혹은 그 이하로 공급하는데, 정부기관에 공급되는 가격은 어떻게 책정되어 있는지 명확히 나타나 있지 않다.

〈표 4〉에는 4개의 사업지구에 대한 기본적인 지표가 나타나 있는데 첫번째 칸은 사업지구 면적을, 두번째 칸은 원래의 토지소유자에 대한 용지보상비를 千㎡ 기준으로 나타내고 있고 세번째 칸은 千㎡를 기준으로 한 용지 조성비를, 네번째 칸은 정부나 민간에 공급한 千㎡당 평균 공급가를, 다섯번째 칸은 사업비를 평균 공급금액으로 나눈 것을, 일곱번째 칸은 千㎡당 상업용지 공급가격을(세번째와 네번째 사업지구에는 상업용지가 없음), 여덟번째 칸은 千㎡당 상업용지 노성원가를 상업용지 공급가로 나눈 금액을, 그리고 마지막 칸은 사업지구 내의 모든 토지에 대한 사업비를 상업용지와 단독주택용지 공급가격으로 나눈 수익금을 나타내 준다.

조성비는 용지보상가의 50%에서 100% 사

이인데 농업용 토지에 대한 용지보상비는 농지의 시장가격에 훨씬 못미치는 농지 감정가를 기준으로 지급된다.

각기 다른 용도로 공급되는 토지의 공급가격은 순수한 토지 취득가의 18배에서 117배나 되며 조성비를 포함시킨다 하더라도 16배에서 68배 정도 된다. 상업용지를 조성한 두 개의 사업지구를 기준으로 하면 m²당 상업용지의 공급가격은 각각 조성원가의 92배와 241배였다. 하지만 상업용지의 매각은 단지 시장가격으로 사고 파는 것이기 때문에 나름대로의 타당성은 갖고 있다고 할 수 있다.

〈표 4〉 4개사업지구에 대한 토지개발공사의 사업지표

지 표	사 업 지 구			
	서울 개포 시청남측 12km	안양 포일 시청남측 22km	의정부 가능 시청북측 20km	부산 안락
면적(千m ²)	1,690	1,082	124	116
보상가(千m ² 당)	14.6	10.2	16.4	20.1
조성비(千m ² 당)	7.3	7.3	8.8	20.3
평균공급가(千m ² 당)	269	1,195	841	855
공급가	18.4	117.0	51.3	42.5
사업비				
공급가	12.3	68.3	33.4	21.2
용지비+조성비				
상업용지공급가(千m ²)	1,350	2,458	-	-
공급가		240.9	-	-
상업용지조성원가(千m ² 당)	92.5			
상업용지+단독주택매각 수입	20.5	15.6	23.4	4.3
사업비				

마지막 칸은 총사업비 대비 상업용지·단독주택용지 매각수익을 나타내 주는 데 이 칸은 〈표 4〉에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 상업용지와 단독주택지는 유일하게 민간업자에 매각할 수 있는 토지로 여기에서의 매각수익이 총 매각수익이 된다. 임대주택은 정부가 소유하면서 임대료를 받긴 하지만 영세민 보호차원에서 임대하는 것이기 때문에 임대료를 통한 수입은 기대하기 어렵다.

맨 마지막 칸은 민간부문에서 지급한 토지대금이 사업비의 몇 배나 되는가 하는 것을 나타내 주는데, 토지매각대금으로 사업비를 나는 수치가 3에서 23.4까지나 되며 서울 주변의 3군데 사업지구는 모두 15가 넘는다.

〈표 4〉의 맨 아래 칸은 도시 토지의 부족현황을 가장 시감있게 나타내 주고 있다. 어떤 재화가 갖는 효용을 최대한으로 발생시키기 위한 조건 중의 하나는 모든 용도에서 그 가치가 꼭 같아야 한다는 것이다. 1달러 어치의 옥수수를 생산하기 위해 투입된 생산요소는 두 개의 산출가(算出價)가 경쟁적 관계에 있다면 1달러 어치 이상의 귀리를 생산할 수 없을 것이다. 만약 1달러어치 이상의 귀리를 생산할 수 있다면 너무 많은 양의 옥수수와 너무 적은 양의 귀리가 생산된 것이다. 생산요소의 투입은 옥수수 생산에서 귀리생산으로 옮겨가야 하기 때문이다.

현 상황에서 가장 이상적인 토지이용 형태는 도시주변의 땅 1m²가 도시에서와 마찬가지로

가지로 농촌에서도 그리고 농업용도에 있어서도 꼭 같은 가치를 갖는 것이다. 어떤 토지의 효용이 도시 용도로 사용될 때 더욱 값어치가 있다면 더 많은 토지가 도시용도로 전환되어야 한다는 것을 의미한다.

농촌지역을 개발하여 도시로 조성할 때 간선시설을 설치해야 한다는 것은 농촌도시가 갖는 가치에 필요한 간선시설 설치비용을 추가시켜야 도시토지로서의 효용을 갖는다는 것을 뜻한다. 이러한 이유로 <표 4>의 마지막 항에서는 간선시설 설치비용을 사업비에 포함시켰다. 하지만 농촌토지를 도시토지로 개발한다고 해서 모든 토지에 간선시설을 설치해야 하는 것은 아니다. 예를 들면 학교는 농촌의 학생들도 도시의 학생들과 마찬가지로 교육을 받아야 하기 때문에 시골에서나 도시에서나 똑같이 필요하다. 학교에 대한 수요는 어린이들의 성장에 의한 것이지 도시에 위치하고 있기 때문이 아님은 두말할 나위가 없다. 하지만 학교부지만을 사업지구에서 따로 떼어낼 수 없기 때문에 학교부지에 도 간선시설 설치비용이 포함되어 있다.

<표 4>의 통계가 토지의 농촌적 효용과 도시적 효용에 관한 상대적 가치척도를 나타내기에는 다음의 두가지 결점을 안고 있다. 첫째는 보상액이 감정가로 결정된다는 점이다. 도시근교의 토지에 대한 시장가치는 그 토지의 농업생산성에 의해서가 아니라 도시지역으로의 개발가능성에 근거하고 있기 때문에

정확한 측정이 곤란하다. 토지소유자들은 경작중인 그들의 토지가 시가에 훨씬 못미치는 보상가로 수용당하기 때문에 통계자료에 나타난 투기적 요인의 작용정도는 미미할 것으로 판단된다. 따라서 도시지역으로의 개발에 대한 기대는 토지의 시장가치를 증진시킨다 할지라도 미세한 정도이다. 농촌토지 가격과 보상가격을 비교해 보면, 보상은 시가의 절반 수준이어서 경작중이 농촌토지에 대한 감정액이 시가보다 훨씬 낮은 선에서 책정된다는 추측을 가능케 한다.

두번째는 개발사업으로 조성한 토지의 상당부분이 시가 이하로 매각된다는 점이다. 이는 공동주택용으로 매각된 토지에 있어 가장 중요한 의미를 갖는데, 시가이하로 공급된 공동주택용 토지나 시가로 공급된 단독주택용 토지가 실제 거래에 있어선 거의 비슷한 가격으로 매매되지 않을까 하는 의구심을 불러 일으킨다. 하지만 공동주택지는 단독주택지보다 입지여건이 덜 양호한 것이기 때문에 사실은 그렇지 않을 것으로 여겨진다.

위에서 본바에 의하면, 상업용지와 주택용지를 매각하여 얻은 수익과 용지 보상비 두배에 기간시설 건설비를 합한 사업비와의 비율을 수치로 나타낸 것이 4개의 사업지구에서 각각 24.5, 17.5, 49.0 그리고 17.4였다.

민간부문에 공급된 토지를 상업용지의 매각 가격수준으로 공급하였다고 가정해 보면 이는 두말할 나위없이 매우 높은 가격이었지

만 앞에서의 수치보다 훨씬 실체에 근접할 것으로 여겨진다.

이상 4개의 사업지구에서 나타난 통계수치는 다음의 사항을 지적해 준다. 즉, 도시주변의 농토를 도시로 개발하는 것을 정부가 통제함으로써 한국에 있는 대도시 주변의 토지가격이 농토에서 도시로 개발되었을 경우 최소 15배 이상 상승되는 결과를 초래했다는 것이다.

따라서 지금까지 산출된 통계는 한국의 대도시 주택문제가 농업용 토지를 도시용도의 토지로 개발하지 못하게 하는 정부의 통제에 있었다는 뚜렷한 증거를 제시해 준다.

여기에서 분석한 통계 중 유일하게 제외된 항목은 개발계획을 주관하는 정부기관 임직원의 인건비이다. 이러한 비용은 가장 기본적인 비용일 뿐만 아니라 최근 사업의 복잡성이 더해감에 따라 많이 증가했을 것으로 믿어진다. 하지만 여기에 충당되는 비용의 대부분이 농지에 대한 도시용지로의 용도변경 과정이 아닌, 개발계획에 수반되는 다양한 보조금 교부계획에 이양되어 있다. 따라서 이 비용은 토지의 개발을 위한 용도지역변경에 필요한 경비가 아닌 보조금 교부계획에 포함되어 있는 행정상의 비용으로 볼 수 있다.

위에서 검토해 본 4개의 사업지구에서는 3년에서 4년 정도의 사업기간이 소요되었다. 정부는 사업 시작 단계에서 토지를 취득하고

마무리 단계에서 매각한다. 이 기간동안 토지가격이 상승함으로써 또한 자본이익을 얻게 되는데, 1987년에서 1990년 사이의 지가급등으로 발생한 이러한 자본이익은 막대하였다. 따라서 도시개발 사업에 따른 정부수익은 여기서 분석해 본 4군데의 사업지구에서 보다 최근에 시행한 도시개발사업에서 더욱 컸다.

4. 그린벨트의 효과

지금까지 공간적 문제에 관해서는 자세한 언급이 없었고, 다만 도시개발계획구역내에 속한 토지는 용도지역변경 등을 통해 지가가 최소 15배 이상 상승한 것을 보았다.

사업지구를 선정함에 있어 일정한 기준이 없는 것은 물론 아니다. 부분적으로는 대도시와의 근접성 때문에 선정되기도 하지만 전적으로 그러한 것은 아니다. 서울의 그린벨트 이내 지역은 대부분이 이미 개발완료된 상태여서 앞에서 검토해 본 서울지역의 개발사업에서도 첫번째 사업지구인 개포지구만 예외였고 나머지는 오직 그린벨트 바깥쪽이었다.

서울 외곽의 그린벨트는 도시개발에 적합한 토지로 이루어져 있다. 그러나 도시개발에 있어서 그린벨트 지역의 토지가 갖는 잉여가치에 대해서는 위의 자료에서도 언급되어 있지 않다. 위의 자료에서는 단지 도시적

이용목적으로 개발된 토지에 대해 농촌적 이용과 도시적 이용 목적으로 개발된 토지에 대해 농촌적 이용과 도시적 이용의 상대적인 가치관계를 제시해 주었을 뿐이다. 그린벨트 바깥쪽에 있는 토지와 비교해서 그린벨트내 토지가 갖는 잉여가치를 추산해 보려면 먼저 도시개발이 그린벨트 바깥쪽 지역에서 행해짐으로 인해 상실되는 도심으로의 근접가치에 관해 알아보아야 한다. 우선 그린벨트 지역을 지나야 하는 교통문제를 꼽을 수 있는데, 그린벨트 지역을 통과하는 교통시설의 건설비와 그 운용경비 그리고 연장된 거리를 출퇴근하는데 소요되는 시간적 비효율 등이다. 이러한 비용이 얼마나 될지 정확히는 몰라도 분명히 엄청난 액수일 것이라고는 쉽게 추측할 수 있다.

따라서 한국정부가 그린벨트 지역의 침해 대신 그린벨트 바깥쪽 지역을 개발하기로 한 것은 정부의 주택정책 집행에 더욱 심한 재정적 압박을 초래했다.

가장 효율적인 정책집행 방향은 서울의 그린벨트 지역을 선별적으로 해제함으로써 이 지역을 최대한으로 이용하고 동시에 공공의 휴식을 위한 실질적인 그린벨트를 새로이 설정하는 것이다. 이에 관한 많은 논의는 있으나 한국 정부는 좀체로 동의하려 들지 않는다. 그래서 공여지책으로 그린벨트 지역 대신 그린벨트 바깥쪽 지역을 개발함으로써 소요되는 추가적 비용을 한국 정부에 지적해

주고자 한다.

위에서 언급한 교통시설 설치에 드는 추가적 비용부담을 그린벨트 바깥쪽 지역의 도시를 개발할 때 드는 개발비중 상당 부분을 차지한다. 뿐만 아니라 그린벨트 바깥쪽의 개발은 보다 많은 간선시설 설치비용을 요한다. 그 이유는 인접지역의 개발 대신 한 지역을 건너뛰어 개발할 때 드는 간선시설 설치비용이 더 많은 때문으로 이는 미국의 외곽 지역 개발에서도 마찬가지였다. 상하수도와 전기 구거 역시 한 지역을 건너뛰어야 하기 때문에 인접지역 개발보다 당연히 더 길게 연장되어야 하며 이러한 비용은 앞서 언급한 교통시설 설치비에 추가로 부담된다.

한국에서 새로운 도시개발을 위한 토지수용의 증가로 농산물 가격이 상승할 것 같지는 않다. <표 1>에 의하면 주거지와 상업용지가 25% 증가하고 이 증가분이 모두 농업용지로 충당된다 하더라도 경작지의 2.5%만이 감소된다고 한다. 한국은 근에에 와 쌀 생산량이 남아도는 형편에 있어 쌀값 안정을 위한 별도의 대책이 필요한 실정이고 보면 도시토지의 급증에 관한 해결책을 잉여농지에서 찾아봐도 좋을 듯하다.

5. 한국정부에의 제안

한국정부의 주택정책이 안고 있는 구조적인 문제점은 성장과정에서의 급격한 도시화

와 미처 이에 대응하지 못한 도시주택·도시 토지 문제가 맞물려 극심한 주택난을 초래했다는 것이다. 이것은 단순히 토지·주택문제에 그치는 것이 아니라 사회전체 문제로 확대되어 한국 국민들은 폭등하는 주택가격과 왜곡된 토지공급 체계하에서 신음하고 있다.

정부의 왜곡된 토지분배로 발생하는 사회적 비용을 기본적으로 측정해 해주는 것은 과도하게 비싸고 적은 주택물량과 잉여 수요량과의 차이이다. 이는 그다지 어렵지 않게 측정할 수 있는 것으로, 한국의 주택수요 현황을 자세히 살펴보면 알 수 있다. 또 한가지 필요한 사항은 정부가 적정량의 토지를 주택 부문에 투입한다면 얼마나 많은 세대의 저렴한 주택공급이 가능한지를 알아보는 것이다. 이는 최소한 추정치는 알아낼 수 있는 것으로 표준주택의 건축비와 농촌토지 시가를 합산해 보면 도시주변의 적정 주택가격을 산출해 낼 수 있다.

위에서 한국정부의 부적절한 주택정책으로부터 야기된 실질 수입의 감소나 화폐가치의 절하를 계산하기 위한 기법을 간략히 서술해 보았다. 하지만 위에서 검토해 본 것은 절반 밖에 되지 않는다. 나머지 절반은 경제적 정의와 복지사회에서 국민이 갖는 가치관의 상실이다. 정부의 주택정책은 한국에서 전형적이고 막대한 소득의 재분배를 가져왔기 때문이다.

근래에 와서 토지의 자본이득이 연간 국민

총생산의 50%에 이르고 있다. 만약 모든 시민의 똑같은 양의 토지를 갖고 있다면 별다른 문제가 발생치 않았지만 사실은 그렇지 못하여 편재된 토지의 소유 실태마저 명확하게 파악하지 못하고 있는 실정이며, 기업체에서도 일부 토지를 소유하고 있어 이들 기업체의 소유관계를 알아보는 것 또한 필요하다. 주택분야에서도 도시 주민의 50%만이 자기소유주택을 갖고 있고 나머지 50%는 임차주택에서 살고 있다. 그런데 자기소유주택을 갖고 있는 50%의 주민이 또다시 토지를 갖고 있는 기업체를 소유하고 있다면 연간 GNP의 절반이 토지를 소유하지 못한 50%의 저소득층으로부터 토지를 소유하고 있는 50%의 고소득층으로 옮겨갔다는 것을 의미한다.

이는 생산이나 기술개선, 저축 등에 근거한 것이 아니라 단지 인위적으로 공급량을 조절할 수 없는 재화를 갖고 있음으로 해서 발생한 외부적 요인에 의해 소극의 격심한 편중분배가 이루어진다는 것을 나타내 준다. 이에 반해 세입자들은 폭등하는 집세 부담으로 견딜 수 없는 지경에 이르러 있다.

한국 정부는 일정량의 주택이나 도시건설 또는 특정 주택가격을 목표로 할 것이 아니라 도시주변 지역의 지가가 도시로의 개발 여부에 따라 좌우되지 않도록 충분한 양의 도시개발 용지를 공급하여야 할 것이다. 이렇게 하기 위한 가장 좋은 방법은 베르타우

드(Bertaud)의 제안을 받아들이는 것이다. 즉 정부가 개발하고자 하는 도시에 인접한 대규모 토지에 즉각적으로 용도지역을 변경하여 적절한 간선시설만 설치할 수 있다면 민간업체에 개발을 허용해 주는 것이다. 개발업체와 토지소유주간에 보상가에 대한 합의가 이루어지면 정부는 지구내의 모든 토지를 동일한 평균가격으로 취득할 수 있다. 개발업자는 일정한 토지를 저소득층을 위해 따로 떼어 놓아야 하는 경우도 있다. 하지만 이러한 경우에도 이로 인해 공급가를 과도하게 높여야 하거나 취득원가를 지나치게 낮추어야 하는 일이 발생치 않도록 그 정도는 적당하여야 한다.

만약 정부가 토지와 개발시장을 획기적으로 개방하지 않고 특정지구에 대한 개발사업 시행 지정방식을 고집한다면, 현재의 도시개발계획에 더욱 박차를 가해야 할 것이다. 정부는 1989년에 약 50만호의 주택 건축을 허가했다. 경제적 여건상 당분간은 매년 60여만 호의 주택을 건설할 수 있을 것으로 보이는데 주택의 규모, 단독주택과 공동주택의 비율 등은 시장 기구에 맡기는 것이 바람직하다.

도시개발계획의 진행속도를 촉진시킬 수 있는 방법 중 하나는 개발예정지구내의 토지 소유자들에게 최소한 시가에 상응하는 보상, 즉 현 산정가의 두배 정도를 보상해 주는 것이다. 이렇게 함으로써 사업시행의 중대 결

립들이 되는 민원을 극소화할 수 있음은 물론 토지의 불법점유자 방지 등 효율적 사업 시행을 위해 이들의 협조를 구할 수 있을 것이다.

계획을 촉진시킬 수 있는 두번째 방법은 복잡한 개발 방식을 간소화하는 것이다. 임대주택 건축을 위한 부담을 줄여 나아감은 물론 주택의 건축에 있어서도 좀더 많은 자율성을 부여하여 세부적 구체사항을 완화하는 것이다. 또한 상업용지가 주택용지보다 훨씬 비싸게 공급된다는 것은 개발계획에 있어서 상업용지가 차지하는 비중이 너무 적다는 것을 의미하는 만큼 좀더 많은 토지가 시장기구를 통해 상업용도로 사용될 수 있도록 하는 것도 타당할 것이다.

개발가능지의 부족으로 정부는 토지이용에 관한 세세한 부분까지 규제하게 되었다. 정부가 좀더 많은 토지를 개발후보지로 선정한다면 토지에 관한 지나친 규제를 완화할 수 있을 뿐만 아니라 토지와 주택가격의 하락으로 영세민 보조를 위한 재정적 부담에서도 벗어날 수 있을 것이다. 전체적으로 보아 영세민에게는 새로이 공급되는 주택보다 기존의 주택이 더 유리하다. 하지만 기존의 주택은 그 물량이 워낙 적고 가격이 비싸서 기존 주택을 통한 주택 공급량 확대 정책은 다소 무리가 따른다. 기존의 주택이 양적으로 풍부하고 가격이 저렴하다면 정부 보조를 요하는 영세민 주택에 대한 공공수요도 감소할

것이고 그렇게 되면 시장수요에 위한 주택건설이 활성화될 것이다.

이제 주택건축물 향상을 통한 근본적 해결책은 아니지만 나름대로의 중요한 제안을 하면서 이 글을 매듭짓고자 한다.

우선 정부는 투기꾼에 의해 많은 토지가 점유되고 있으며 주택가격이 적정수준 이상이라는 전제하에서 입안된 모든 정책을 포기해야 한다. 이러한 정책에는 토지소유에 대한 규제와 임대등기 뿐만 아니라 임대인에 대한 통제와 1년에서 2년으로 연장한 전세기간 등에 포함된다. 하지만 세입자 보호를 위한 전세기간의 연장은 임대인으로 하여금 연장된 기간 동안의 예상 증가분을 미리 전세금에 반영시키게 함으로써 전세값만 올려놓는 결과를 가져왔다. 주택이나 토지에 대한 소유자제를 최악시킬 필요는 없는 것이다. 그 대신 정부는 임대인을 소비자가 원하는 재화와 용역을 제공하는 다른 소규모 사업과 동일선상에서 취급할 필요가 있다.

둘째로 정부는 고지가로 인한 피의자 양산을 방지하는 한편 이 문제에 대한 적극적인 대국민 홍보를 통해 국민들이 합리적으로 생각하고 판단할 수 있도록 유도해야 한다. 도시개발과 관련된 문제 역시 마찬가지이다. 정부의 정책은 임의적으로 형성된 집단을 투기꾼들로 매도하고 제재를 가함으로써 국민을 분열시키고 위화감만 조성하는 역효과를 나타낸 측면이 없지 않은 것이다.

(첨부)

적정한 전세수준

전세금은 임차인이 임대인에게 지불하는 보증금이다. 임대인은 전세금을 사용수익하여 임대료 수입으로 환산하며 계약만료시 전세금은 임차인에게 반환된다.

전세금이 임대료 수입에 상당한다고 가정해 보자(경완씨는 전세금을 월 1.5~2%의 현재 사채시장금리로 투자한다는 가정하에 임대료-전세금의 함수관계를 제시하였다). 전세보증금(c)을 시장금리(i)로 투자하면 임대료 수입(R)이 발생한다.

$$R=ic$$

자본수익을 G라 하면 임대인이 자산수입(π)는 R+G이다. 자본수익률을 g, 자산가치를 v라 하면 $G=gv$ 이다. 비용(유지비, 수리비, 보험료, 세금, 감가상각비 등)을 E, 비용/자산가치 비를 e라 하면 $E=ev$ 이다. 그러므로 자본수입 π 는

$$\pi=R+G-E$$

단위 자산가치당 연간 수입은 π/v 인데 이는 시장경제하에서 진입과 퇴거가 자유롭고 위험부담률이 동일한 투자에서의 자산수입이다. 이 π/v 가 전세수입과 같다고 가장하면

$$\pi=iv=ic+gv-ev$$

$$i=i\left(\frac{c}{v}\right)+g-e$$

$$i \left(\frac{c}{1-v} \right) = g - e$$

예를 들어 매달 $i=0.015$, $g=0.01$, $e=0.002$ 라 하면(e 는 미국에서 일반적으로 적용되는 E/V 비율), 전세/자산가치비율, 즉 $C/V=0.5$ 이다.

g 와 e 가 일정할 때 i 가 오르면 C/V 도 오른다. 즉 i 가 상승할수록 C/V 도 상승한다. 마찬가지로 i 와 e 가 일정할 때 g 가 높을수록 C/V 는 낮아진다. 즉 임대인의 자본수익률이 커질수록 C/V 는 작아진다. 만약 $g=e$ 이고 $i>0$ 이면 $C/V=1$ 이 된다. 만약 자본수입이 비용

과 같다면 전세금은 자산가치와 같아야 한다.

주거지, 인구 그리고 GNP, 1985

	人/km ²	GNP/km ²
한 국	1,460	290
일 본	1,500	1,690
미 국	50	80
영 국	260	220
프 랑 스	160	160
독 일	360	400
홍 콩	21,510	13,470
싱 가 폴	5,090	3,720

자료: Do-ei(1989:59)

수도권지역의 그린벨트 (%)

	전체면적(A) (km ²)	그 린 벨 트						B/A (%)	
		농지	주거지	삼림지	기타	전체(B)	인구		주택
서 울	605.4	27.27	6.64 (7.7)	108.14 (11.9)	24.77 (18.5)	166.8 (10.7)	139,986	23,815	27.6
인 천	310.8	21.57	2.94 (3.4)	26.87 (3.0)	3.84 (2.9)	55.2 (3.6)	7,774	2,519	17.8
경 기	10,886.5	376.86	76.65 (88.9)	771.01 (85.1)	105.18 (78.6)	1,329.7 (85.7)	423,018	85,232	12.2
전 체	11,802.7	425.7	86.23 (100.0)	906.02 (100.0)	133.29 (100.0)	1,551.7 (100.0)	570,778	111,566	13.1

자료: 내무부(1989: 256-259)

택지개발현황('82-'89)

(단위: 千km, (%))

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
공공분야	18,390 (56.03)	18,438 (56.13)	20,369 (58.72)	16,603 (53.57)	13,098 (47.37)	15,696 (59.30)	17,645 (48.26)	17,645 (66.25)
토개공	8,515 (46.30)	7,788 (42.24)	7,321 (35.94)	6,626 (39.91)	4,705 (35.92)	7,729 (49.24)	7,076 (40.10)	20,835 (118.08)
주택공사	2,503 (13.61)	2,540 (13.78)	2,648 (13.00)	3,255 (19.60)	2,345 (17.90)	3,950 (25.17)	2,997 (16.98)	4,371 (24.77)
지자체	7,372 (40.09)	8,110 (43.99)	10,400 (51.06)	6,722 (40.49)	6,048 (46.17)	4,017 (25.59)	7,572 (42.91)	6,885 (39.02)
민간	14,430 (43.97)	14,410 (43.87)	14,320 (41.28)	14,390 (46.43)	14,551 (52.63)	10,771 (40.70)	18,917 (51.74)	8,990 (33.75)
합계	32,820 (100.00)	32,848 (100.00)	34,689 (100.00)	30,993 (100.00)	27,649 (100.00)	26,467 (100.00)	36,562 (100.00)	26,635 (100.00)

자료: 건설부, 국토개발연구원(1987: p.109)

주택가격과 주택은행 대출자 수입

	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
연수입(A)	142.8	255.6	391.2	529.2	637.2	720	890.4
주택가격							
단독주택(B)	329.8	1,319.7	2,206.4	2,145.3	2,852.5	3,683.7	4,147.4
아파트(C)	427.5	1,305.1	1,922.7	1,571.1	2,187.8	2,829.3	2,861.1
주택은행대출(D)	119.6	164.8	309.6	508.1	586.5	645.3	729
주택규모							
단독주택	18.7	19.5	19.5	22.1	25	25.5	26.3
아파트				17.2	19	21.6	20.7
B/A	2.3	5.2	5.6	4.1	4.5	5.1	4.7
C/A	3.0	5.1	4.9	3.0	3.4	3.9	3.2
주택구입전 결혼인구				5.9	6	5.9	7.7

자료: 한국주택은행(1989.10: 176-177)

※ 이정화 譯